

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LA MIRADA DEL CORTOMETRAJE VENEZOLANO “CÉDULA CIUDADANO”, DE DIEGO VELASCO

Cosimina G. Pellegrino Pacera

Profesora de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV), y en la Escuela de Estudios Internacionales, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Profesora en el curso de “Derecho, cine y literatura”, Doctorado en Derecho, Centro de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV)

“...las fallas en la Administración frenan el desarrollo, el progreso, la democracia...”

Mateo Melgarejo, en *El Ministro y yo*

Resumen: Diego Velasco, cineasta venezolano, estrenó en 1999, el cortometraje Cédula ciudadano. Desde esta película se pretende analizar el tema de la buena Administración, como derecho fundamental y principio de actuación administrativa. Sobre todo reflexionar acerca de los peligros a los que están sometidas las personas, frente una Administración que actúa al margen de su función servicial, a través del personaje de Gustavo, joven idealista que tratará de defender su dignidad ante las graves deficiencias que aquejan a la Administración Pública venezolana.

Palabras clave: Derecho administrativo, buena Administración Pública, cine, cédula ciudadano, corrupción.

Summary: Diego Velasco, a Venezuelan filmmaker, premiered in 1999, the short film “Cédula Ciudadano” (ID citizen). This film intended to analyze the issue of the good administration, as a fundamental right and principle of the administrative action. Above all, it reflects about the dangers to which people are subjected, in front of an Administration that acts outside its functions, through the character of Gustavo, a young idealist who will try

to defend his dignity before the serious deficiencies that afflict the Venezuelan public administration.

Key words: Administrative law, good public administration, cinema, ID citizen, corruption.

Recibido: 19 de febrero de 2017

Acceptado:

27 de febrero de 2017

SUMARIO

A modo de introducción

- I. Aproximación conceptual de la buena Administración Pública
- II. Centralidad de la persona y la buena Administración Pública
- III. La película *Cédula Ciudadano* y el derecho a una buena Administración Pública

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Sin duda el cine a través de su lenguaje audiovisual aporta elementos imprescindibles para la formación de los estudiantes de derecho, pues permite la exploración de conceptos y cuestiones fundamentales de las ciencias jurídicas, más allá que la imagen fílmica ofrece la posibilidad de vincular al espectador a vivir situaciones que jamás ha experimentado en la vida real o evocar aquellas vivencias desde otra perspectiva. Precisamente, a partir de este punto de vista práctico, esta expresión artística puede ampliar nuestras posibilidades de acción e imaginación, al mismo tiempo de incrementar el conocimiento en general.

El cine es una herramienta estratégica que sirve para generar en el aula un aprendizaje orientado a que los estudiantes y profesores construyan un análisis crítico, creativo y sistemático al abordar temas con relevancia –directa e indirecta– para el derecho. A la vez, es una forma entretenida para razonar y comprender el mundo jurídico y otros temas universales: el amor, el poder, la intolerancia, la hipocresía, la violencia, la inseguridad, la corrupción gubernamental.

Podemos convenir, igualmente, en que el cine es testigo y partícipe de la historia de cada momento que pone de manifiesto las costumbres y puntos de vista de la sociedad¹. El cine

1 González, Juan Francisco. *Aprender a ver cine*. 3era edición. Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 2007, p. 34.

es el arte de nuestra cultura contemporánea, que se erige como medio de expresión para identificar los rasgos característicos de cada sociedad a través de determinados hechos y personajes que a veces tienen mucho alcance expresivo. Y es que con el cine se puede alcanzar una mirada consciente de la realidad en que vivimos.

Esta es la justificación para que el derecho administrativo sea enseñado con y desde el cine, pues es un recurso valioso que a través de su narrativa fílmica puede proporcionar a los estudiantes y profesores un espíritu libre y crítico y, al mismo tiempo, una mejor formación en el aprendizaje de valores que están ligados a la persona, vale decir, la democracia y la tolerancia, que a su vez son columnas fundamentales del edificio democrático.

En Venezuela, ciertamente, un ejemplo perfecto en que se muestra el respeto por las personas y los valores democráticos, es lo contemplado en el artículo 141 de la Constitución, al establecer que la *Administración está al servicio de los ciudadanos*, calificado por la doctrina como el carácter *vicarial* de la Administración Pública.

Con el reconocimiento de esta cláusula servicial o instrumental de la Administración se desprende al mismo tiempo el concepto de la *buena Administración*, que para nosotros es una manera de afianzar la idea de un verdadero Estado de Derecho, en donde a su vez la Administración está fundamentada en el principio de legalidad que es la garantía para la libertad individual de las personas. Así pues, existe una relación directa entre el respeto y la protección de la vida y la libertad de las personas y el Estado de Derecho. Y es evidente que este es el núcleo en que debe centrarse la regulación del derecho administrativo.

Justamente estos son temas que están representados por numerosísimas piezas fílmicas, sobre todo cuando se trata

de la violación de principios e instituciones imperantes en el Estado de Derecho que sirven para garantizar el respeto de los derechos individuales. El cine, en tal sentido, se convierte en una voz denunciante contra aquellos Estados o gobiernos que desconocen los derechos individuales o los valores superiores derivados de la dignidad humana (vida, libertad, justicia, igualdad y pluralismo), tal como ocurre, por ejemplo, con la película cubana *La muerte de un burócrata* (1966), de Tomás Gutiérrez Alea en que se critica con humorismo el carácter burocrático de la Administración en el país caribeño.

Al respecto, es oportuno señalar que a veces estas violaciones a los derechos son reflejadas en el séptimo arte con risa o diversión, a nuestro parecer, para orientar y propugnar al espectador una perspectiva diferente de la realidad que lo rodea, y de esta manera enmendar o impedir que se repita este mal que es revelado en los filmes. Resaltamos, en este caso, la película mexicana *El Ministro y yo* (1975), interpretada por el cómico Mario Moreno "Cantinflas", que engarza con cierta picardía los problemas que aquejan a la Administración mexicana en aras de mejorarla para la consecución del interés público. A pesar de su lenguaje cantinflesco, es una obra que invita a pensar sobre los avatares que pueden suscitarse con el funcionamiento inadecuado de la Administración Pública y cómo puede ser corregido.

El mal que denuncia estos filmes no es otro que la burocracia administrativa y al mismo tiempo la deshumanización de los servidores públicos, tal como lo devela, especialmente, Cantinflas con su personaje *Mateo Melgarejo* en la película *El Ministro y yo*, un idealista por la buena Administración y el respeto de los derechos de las personas que interactúan con los órganos gubernamentales. En suma, ambas películas optan por defender la dignidad humana frente a cualquier arbitrariedad e injusticia de la *praxis* administrativa.

Sin embargo, existen otras obras fílmicas que denuncian este mismo mal, pero en una forma sombría y pesimista. Un caso ilustrativo es la obra del cineasta japonés Akira Kurosawa, *Ikiru* (1952). Es una película que denuncia, con un panorama decepcionante, la pereza² de los organismos gubernamentales sobre todo ante la situación de crisis social y económica que atravesaba el Japón de la posguerra. Sin embargo, hay un mensaje reflexivo que de algún modo deja Kurosawa sobre el sentido de la vida y la dignidad de la persona.

Por eso, ante la inmensa riqueza que brinda el séptimo arte, presentaremos en las próximas páginas unas reflexiones acerca del tema de la *buena Administración*, que es de gran importancia en el estudio del derecho administrativo, a partir de la mirada del cortometraje venezolano *Cédula Ciudadano* (1999)³, del cineasta Diego Velasco -el mismo director de la película *La hora cero* (2010)-, pues es una ventana que devela cómo un joven debe desafiar los obstáculos más absurdos, al

2 La lentitud administrativa aparece reflejada de manera creativa y risible en la película animada de Walt Disney, *Zootopia* (2016) con el personaje *Flash*, un oso perezoso que trabaja en la oficina pública del departamento de vehículos o de licencias de la ciudad Zootopia. La película es una alegoría a la sociedad perfecta en donde conviven depredadores y presas. En este caso se puede subrayar **la tardanza de la administración y cómo constituye un indicio de irrazonabilidad en la tramitación de procedimientos administrativos la cual atentaría contra la buena administración, pues el tiempo es un elemento decisivo en la protección de los derechos de las personas.** Es fundamental que la Administración tramite y resuelva los procedimientos sin dilaciones. El tema de la lentitud de la Administración, al respecto, lo hemos vinculado con el pecado capital de la *pereza*, en el estudio titulado "Notas sobre los 7 pecados capitales de la Administración Pública en Venezuela", publicado en la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 8, número homenaje al profesor José Peña Solís, disponible en: <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2016/12/pp.-199-218-PELLEGRINO-PACERA.pdf>

3 El cortometraje *Cédula Ciudadano* obtuvo numerosos reconocimientos, entre ellos una preselección a la nominación al Oscar correspondiente al año 2000, y el premio al mejor cortometraje en el Festival Latino de Los Ángeles y en el Crossroads Film Festival. Asimismo, fue ganador del Festival Manuel Trujillo Durán del Cineclub de la Universidad del Zulia, en el 2001, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=AFnV86JYPxE>

mejor estilo kafkiano, para sacarse la cédula de identidad en la ciudad de Caracas, documento que necesita para inscribirse en el servicio militar.

Se trata de una obra para inquietar y reflexionar. Es increíble cómo el director Velasco en apenas 23 minutos relata con humor e ironía la odisea de Gustavo, el protagonista de la historia, que se va hundiendo en una cadena de situaciones sombrías y absurdas para sacarse la cédula. Gracias a la combinación de la estructura, personajes, secuencias, argumentos y lenguajes, este corto es una denuncia de la esclerosis del sistema vicarial de la Administración Pública venezolana.

Grotescamente, en efecto, la película describe un sistema administrativo que busca obstaculizar y entorpecer el ejercicio de los derechos de la persona, sobre todo a partir del uso y abuso del poder de la autoridad administrativa, suprimiendo, incluso, la esperanza y existencia del individuo, que confirma la desventura de Gustavo frente a la Administración Pública.

La película deviene en un espejo del país, sobre todo porque resalta el mal funcionamiento de la Administración Pública. Es por tal razón que se ha considerado su utilidad para reflexionar acerca de la forma burocrática en que presta la Administración Pública sus servicios a la ciudadanía. Debe resaltarse, al respecto, que quizás uno de los mayores inconvenientes que presenta el funcionamiento de la Administración Pública venezolana reside en la burocracia y en la corrupción, sin olvidar su sobredimensión en los últimos tiempos, y la película es un medio de comunicación que invita a pensar sobre estos males y que debe inquietarnos como ciudadanos.

Para terminar este apartado debe advertirse que no se tiene la pretensión de analizar la totalidad de este tema tan amplio que regula el derecho administrativo, pero se alberga la esperanza de que estas líneas puedan servir de guía para comprender qué puede acontecer en una sociedad o en un país

cuando la Administración no está al servicio de las personas. En este caso, ciertamente, no podremos pensar en un Estado de Derecho cuando no pueda respetarse los derechos de cada persona en una sociedad, a pesar que esta sea proclamada como democrática.

En general, debe advertirse que la obra *Cédula Ciudadano* no nos ofrece vía alguna para superar los males que aquejan a la Administración en perjuicio de la persona. Más bien, es un vaso comunicante que nos permite confrontar el trato que se da a la gente -y la debilidad de la realidad cultural en que se sumerge el país- con el trato que se le *debe* dar a cada persona que se dirija a las instituciones públicas según lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución.

I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No es de extrañar que uno de los temas relevantes en estos tiempos de crisis sea la cuestión de la buena Administración Pública, como derecho fundamental y principio de la actividad administrativa. Para dar una idea de qué significa una *buena Administración Pública* podemos decir, en términos generales, que es aquella que cumple con su trabajo o sus funciones en el Estado social y democrático de Derecho.

En efecto, se ha desarrollado en los últimos tiempos, sobre todo en el derecho europeo, un nuevo derecho fundamental de las personas y a la vez como un principio rector de la actuación de la Administración Pública, denominado *buena Administración*, el cual tiene un reconocimiento expreso en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

No obstante, recientemente ha sido reconocido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, aprobada el 10 de

octubre de 2013 por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que *“constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos”*.

Al respecto, el preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública explica en qué consiste la buena Administración Pública:

“La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana”⁴.

4 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10

Ahora bien, podríamos decir muy en general que aunque la Constitución venezolana ha avanzado normativamente, la verdad es que no consagra expresamente la buena Administración Pública como un derecho de las personas, tal como lo advierte José Rafael Belandria García. Al respecto, el mencionado autor sostiene que la buena Administración es un *principio* que se desprende del artículo 141 constitucional que consagra la *cláusula de Administración servicial o la posición vicarial de la Administración Pública* y, la consecuencia de todo ello, es que puede traducirse en una herramienta imprescindible que sirva para conducir las múltiples funciones y fines del obrar administrativo. En suma, es un principio de actuación administrativa.

Apunta Belandria García, igualmente, que si bien en la Carta venezolana no existe de manera autónoma el *derecho a la buena Administración Pública*, sí existen derechos puntuales que forman parte de esta noción, como son: el derecho de rendición de cuentas transparentes, públicas y periódicas; el derecho a ser informado oportuna y verazmente por la Administración sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados; el derecho de acceder a los archivos y registros administrativos y, en general, toda forma amparada por el mencionado artículo 141 de la Constitución⁵.

Pese a lo expuesto por Belandria García, resulta interesante también destacar la posición que asume Miguel Ángel Torrealba Sánchez⁶ quien advierte que el derecho a la buena

de octubre de 2013 http://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf, pp. 2-3.

5 BELANDRIA GARCÍA, José Rafael. *El derecho de petición en España y Venezuela*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2013, pp. 369-370.

6 TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Justicia administrativa como obstáculo real para el ejercicio del derecho a la buena Administración en Venezuela: Dos ejemplos*, disponible en https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/la_justicia_administrativa_venezolana_y_la_buena_administracion.pdf

Administración se encuentra implícito en los preceptos que determinan los principios de actuación y los fines de la Administración Pública, a saber, los artículos 2, 19, 25, 26, 49, 59, 62, 141 y 143 de la Constitución, así como en la regulación legal de los procedimientos administrativos y, en general, de las relaciones del ciudadano con la Administración.

Pero por otra parte José Antonio Muci Borjas, sostiene una posición bastante interesante, y es que la Carta Iberoamericana, instrumento integrante del Derecho Administrativo Global, debe ser leída e interpretada a la luz de los artículos 22 y 23 de la Constitución venezolana. Afirma, en ese sentido, que con la aprobación de la Carta por los distintos Estados Miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), incluida Venezuela, nuestro país incorporó a la normativa interna *el derecho fundamental a la buena Administración Pública* (artículo 1), texto que viene a sumarse al conjunto de instrumentos de Derecho Internacional que han sido aprobados con el objeto de reconocer los Derechos Humanos de las personas⁷.

Muci Borjas, en consecuencia, asegura que las disposiciones de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, dotan a los países signatarios de un régimen de derechos fundamentales uniforme frente a las Administraciones Públicas de los distintos Estados Iberoamericanos y el ejercicio del Poder Público por parte de estas últimas⁸.

7 MUCI BORJAS, José Antonio. “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. El reconocimiento, por el derecho administrativo global, del derecho fundamental a una buena Administración Pública”, en AAVV. *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación 1915-2015*. Tomo II. Estudios de Derecho Público/Derecho Administrativo/Derecho Industrial y Derecho de Autor/Derecho Laboral. Colección Centenario, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2015, pp. 911-925.

8 *Ibíd.*, p. 918.

En conformidad con las ideas que anteceden, puede afirmarse que sin duda la Administración Pública es un instrumento que al estar al servicio de las personas responde, necesariamente, a la primacía de la dignidad humana. Es por tal razón que el carácter vicarial de la Administración denota inexorablemente la defensa y plena garantía de los derechos humanos, cuyo reconocimiento no depende del ordenamiento interno, conforme a la cláusula abierta de los derechos prevista en el artículo 22 constitucional, sino que además, como advierte José Ignacio Hernández, *“deben existir instancias internacionales –o globales– que permitan el control de esos derechos frente al Estado”*⁹, como es la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, pues actualmente se plantea un derecho administrativo menos estatal y más globalizado.

Pareciera, entonces, que según esta interpretación la *buena Administración* en Venezuela se muestra como un derecho -con plena autonomía- y, a su vez, como principio de la actividad administrativa; por tanto, debe ser estudiado con una óptica más amplia y favorable para las personas por tratarse de una auténtica garantía frente al obrar de la Administración y, en general, de los órganos públicos.

II. CENTRALIDAD DE LA PERSONA Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Explica José Ignacio Hernández que tradicionalmente el derecho administrativo venezolano se estructuró como *“un Derecho de la Administración”* que prestaba más atención a la

9 Hernández González, José Ignacio. “Eduardo García de Enterría y la Renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 6 http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/Eduardo-Garci_a-de-Enterr_i_a-y-la-renovacio_n.pdf

Administración Pública “*como poder que actúa en el marco de las atribuciones asignadas por Ley a la Administración*”¹⁰. Sin embargo, a partir del artículo 141 de la Constitución es importante reformular esa tradicional concepción del derecho administrativo que asume el concepto de Administración desde tres notas características:

1. actuación vicarial;
2. sujeción a principios superiores; y,
3. subordinación plena a la Ley y al Derecho.

El autor Eduardo Jorge Prats, por otra parte, afirma que la “*persona siempre tiene derechos frente a la Administración al extremo de que hoy el Derecho Administrativo no puede definirse solo como el Derecho de la Administración Pública sino también y, sobre todo, como el Derecho de las personas de cara a la Administración*”¹¹.

En el marco de lo antes expuesto, cabe recordar que el derecho administrativo solía tener en cuenta a la persona como sujeto pasivo de las potestades administrativas, bien como recurrente o usuario de los servicios públicos, en otras palabras era considerado un *objeto del derecho administrativo*. Pocas veces o casi nunca se le trató como el verdadero protagonista del quehacer de la Administración, es decir como *sujeto de derecho*, descuidándose, por ende, la raíz de libertad que existe en todo ser humano y que está llamada a proteger y garantizar.

Así pues, desde la perspectiva de la citada disposición constitucional es imposible desligar actualmente la libertad de la existencia humana como tampoco se puede separar la

10 Hernández González, José Ignacio. Organización administrativa y buena administración, pp. 40-75, en AA.VV., *II Congreso de Derecho Administrativo. Volumen I. Organización Administrativa*. Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA). Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2014.

11 Prats, Eduardo Jorge. *La posición jurídico-constitucional de la persona frente a la Administración*, en <http://acento.com.do/2015/opinion/8293553-la-posicion-juridico-constitucional-de-la-persona-frente-a-la-administracion/>

Administración Pública de la dimensión individual y social de la persona y, por consiguiente, de su libertad. Lo anterior supone, en consecuencia, reconocer al derecho administrativo como ese *"Derecho del poder para la libertad"*, como lo define Jaime Rodríguez-Arana Muñoz.

Siguiendo, precisamente, al mencionado catedrático español que, como es sabido, se ha preocupado por insistir en que la principal característica de la *buen Administración Pública* -como derecho fundamental y principio- es la persona hasta el punto de que si no existiera no podría hablarse de una Administración, pues esta solo se concibe al servicio de la mejora de las condiciones de vida de las personas.

El referido autor, de hecho, explica que el centro de la Administración o el protagonista por excelencia de la acción pública es la persona. Insiste, al respecto, que la buena administración *"no puede reducirse, pues, a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales. La buena Administración Pública debe partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse"*¹².

Lo anterior conduce, por otra parte, a rescatar también lo dicho por Jesús González Pérez acerca de la dignidad de la persona *"como principio informador y límite de la actividad administrativa"* ya que *"es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga,*

12 Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. "El derecho fundamental a la buena Administración Pública", pp. 565-626, en AA.VV. *El Derecho Administrativo en Iberoamérica. En homenaje al profesor Mariano Brito. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Luis José Béjar Rivera*. Tomo I. Universidad Panamericana, México, 2015.

ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de las personas”¹³.

Desde este punto de vista, es evidente que en el Estado constitucional de derecho la persona humana y su dignidad “constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional y su reconocimiento efectivo conlleva para los poderes públicos el deber de promover o crear las condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales, que permiten el desarrollo de la persona”¹⁴.

La Constitución venezolana, en tal sentido, recoge expresamente la cláusula de la dignidad humana (artículo 3) como un fin esencial del Estado y, ciertamente, esta norma debe ser interpretada en consonancia con el carácter *vicarial* de la Administración contemplada en el artículo 141, para poder entender, de tal manera, que en Venezuela la persona no es objeto de la Administración, sino el núcleo central y el norte de su funcionamiento y a la que debe subordinarse.

Lo anterior implica superar y evitar que se siga perpetuando la idea en que la persona es un objeto de la Administración, pues lo contrario se seguirá afianzando y acrecentándose el poder de la autoridad administrativa frente a la ciudadanía, como lo padece Gustavo, el protagonista del corto venezolano *Cédula Ciudadano*. De manera que toda persona tiene la necesidad y el derecho de ser respetada como lo que es, es decir una persona digna, y las trampas, arbitrariedades y, en general, el

13 González Pérez, Jesús. *La dignidad de la persona y el Derecho Administrativo*, p. 13, referencia bibliográfica citada por Delpiazzo, Carlos E., “Los deberes del administrado: a propósito de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, pp. 387-406, en AA.VV. *El Derecho Administrativo en Iberoamérica. En homenaje al profesor Mariano Brito. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Luis José Béjar Rivera*. Tomo I. Universidad Panamericana, México, 2015.

14 Perrino, Pablo E., “El derecho a la tutela administrativa efectiva y a la buena administración”, pp. 407-439, en AA.VV. *El Derecho Administrativo en Iberoamérica. En homenaje al profesor Mariano Brito. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Luis José Béjar Rivera*. Tomo I. Universidad Panamericana, México, 2015.

entresijo burocrático de la Administración solo imprimen su menosprecio.

Comoquiera, entonces, que la *buena Administración* se trata de un derecho fundamental, contra su violación o amenaza de violación cabe proponerse el recurso de amparo constitucional, como lo explica Muci Borjas¹⁵, lo que constituye a su vez el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que es la garantía del principio de legalidad.

Sin embargo, conviene advertir que el ejercicio de este derecho solo cobrará eficacia cuando se interponga ante tribunales independientes, conforme al principio de la *independencia judicial* (artículo 256 de la Constitución), lo contrario sería inútil su interposición para lograr la defensa del derecho fundamental de la buena administración y más aún el respeto por el Estado de Derecho. Debe pues admitirse, en ese sentido, que en este caso la justicia administrativa se convertiría en un obstáculo real para el ejercicio del derecho a la buena Administración, como anota Torrealba Sánchez¹⁶.

III. LA PELÍCULA CÉDULA CIUDADANO Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ya se ha afirmado, en el primer aparte de este estudio, que la utilización del cine como método didáctico obedece a nuestra convicción como docente de que el cine nos habla a menudo través de sus personajes de lo que nos sucede a nosotros, como sociedad o persona. He ahí la importancia de la película elegida que se sitúa en el contexto de nuestra actualidad sobre todo porque aborda algunos de los graves males que aquejan el funcionamiento de los órganos administrativos del Estado: la burocracia administrativa y la corrupción.

15 Muci Borjas, José Antonio. *Ob. cit.*, pp. 924-925

16 torrealba sánchez, Miguel Ángel. *Ob. cit.*

En ese contexto se observa que el filme venezolano *Cédula Ciudadano* relata la “*vida cotidiana de la gente común*”¹⁷. Es una obra que ofrece un baño de realidad para quienes cotidianamente interactuamos con los organismos públicos, pues está llena de situaciones habituales, aunque con mucha acidez para el espectador al mostrar crudamente y con sátira la casi total ausencia del respeto por el buen servicio que debe prestar la Administración a las personas que acudan ante ella para tramitar algún asunto, en este caso, la cédula de identidad.

El cortometraje empieza con la escena en que la mamá de Gustavo, el personaje principal de la obra, le advierte que debe madrugar para poder ir a la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX) – hoy Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería (SAIME) –: “...no te olvides de cómo son las cosas en este país”, resaltando la ineficacia o deficiencia del aparato administrativo en el país; ineficacia que estará presente en varias escenas y diálogos entre Gustavo y otros personajes, sobre todo quienes representan a los servidores públicos, como es el caso de Luis – representado por el cómico venezolano “El Conde del Guácharo” –, un empleado corrupto que atiende a Gustavo y pretende que este le lleve “*dos reinas pepiá y un café con leche grande*” como requisitos indispensables para sacarse la cédula.

De Rugeriis, al respecto, enfatiza que en la mencionada escena se da “*por sentado que quien vaya a sacarse la cédula automáticamente viene percibido como aquel que se expone a los caprichos de los funcionarios para que éstos «puedan darle un servicio»*”¹⁸.

17 De Rugeriis, Romina. “Cédula Ciudadano y el uso del humor y la parodia en la narrativa fílmica”, en *Revista arbitrada de la Facultad de Arte de la Universidad del Zulia*, Año 3, N°4, enero-junio 2008, pp. 219-26, disponible en <http://produccioncientificaluz.org/index.php/situarte/article/view/15955/15928>

18 *Ibíd.*

Debe notarse, en cualquier caso, que la película representa a una Administración que abrumba a las personas, especialmente al exigirles de modo abusivo e irrazonable, documentos **que no son necesarios** para la tramitación de un asunto, por ejemplo, cuando Luis le señala a Gustavo, que entre los recaudos para sacarse la cédula, debe traer “*carta de defunción*”.

Por otro lado, retrata grotescamente la falta de ética pública¹⁹ y moralidad administrativa de los personajes que aparecen como servidores públicos, desconociéndose lo que implica la buena Administración según los términos explicados en los dos últimos apartados. En ese sentido, debe advertirse que la falta de ética y moralidad trae como consecuencia la corrupción que va desde el abuso hasta la desviación de poder, actuando al margen del interés general que debe tutelar la Administración.

En efecto, la corrupción denota un menoscabo al recto y normal funcionamiento así como el prestigio de la Administración Pública. Es un grave delito en el que la deshonestidad del servidor público se pone por encima de la dignidad de la función que ejerce²⁰.

Una escena durísima que merece resaltarse es aquella en que Gustavo al no haber entendido la lista de recaudos exigidos arbitrariamente por Luis busca información en la ventanilla de la Taquilla 1 dedicada a la Atención Pública, en donde

19 Según observa Rodríguez-Arana Muñoz la ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos. Vid. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *La enseñanza de la ética pública. Papeles de trabajo*. Instituto Ortega y Gasset, 198, p. 6. Referencia bibliográfica citada por Vásquez, Cristina. “Ética y moral administrativas”, pp. 237-263, en AA.VV. *El Derecho Administrativo en Iberoamérica. En homenaje al profesor Mariano Brito. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Luis José Béjar Rivera*. Tomo I. Universidad Panamericana, México, 2015.

20 Haddad, Beltrán. *Delitos contra la Administración Pública (Un estudio sobre los delitos de corrupción o delitos contra el Patrimonio Público de acuerdo a la Ley Contra la Corrupción. Derecho comparado)*. Álvaro Nora Librería Jurídica, Caracas, 2014, p. 211.

aparece una empleada limándose las uñas y que se queja por la interrupción de Gustavo: “...tú no estás viendo que yo estoy ocupada... ya va... qué abuso”, amenazándolo, posteriormente, con mandarle un agente de seguridad por “estar alzado”. La mujer, en síntesis, ejemplifica la falta de ética y el irrespeto a la dignidad de la persona que sin duda pone en peligro el obrar administrativo; al mismo tiempo viola el acceso a la información pública.

No debe perderse de vista que a lo largo del metraje el director nos muestra una Administración Pública gris, sin colores, en blanco y negro, y bajo una atmósfera pesimista y triste. Todo lo que acontece dentro de la oficina de cedulación es lúgubre. En efecto, la película pierde su formato de colores cuando Gustavo traspasa el umbral del edificio público. Es curiosa esta escena cuando el protagonista del filme consciente de este cambio busca cerciorarse y decide devolverse comprobando que recupera la normalidad de los colores al salir del edificio, pero la pierde cuando cruza nuevamente la entrada del edificio de la DIEX, volviéndose todo en blanco y negro.

La obra es una ventana que revela que no se puede hablar de una buena Administración sin códigos de ética que marquen el camino de la senda correcta de las actuaciones de los servidores públicos. Y es por la vinculación entre la buena Administración y la ética pública que la Carta Iberoamericana en el capítulo segundo, atinente a los “Principios”, establece el punto 12, el “Principio de ética”:

“...en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración Pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promovándose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular”.

El filme nos permite abordar diversas situaciones prácticas que para nada atañe a una buena Administración, sino a una *mala Administración Pública* que no tiene como cometido el prestarse para facilitar los intereses de la colectividad, sino entorpecerlos con acciones que benefician intereses particulares.

Como atinadamente señala Romina De Rugeriis este cortometraje *“logra retratar con exacerbado realismo el vía crucis al que se veía sometido desde siempre el regular ciudadano venezolano y, es por esto que puede incluso considerarse un documento histórico, en el que muchos de sus espectadores tienen anécdotas de vida sumamente similares a las planteadas en el filme”*²¹. En fin, la idea central de la película es la precariedad en la actuación de la Administración y el desasosiego que aquella procura a Gustavo para tramitar su cédula, drama que aún persiste en el país a pesar que el filme fue estrenado en 1999.

Con un guion ácido y atractivo la película *Cédula Ciudadano* es un material pedagógico que sirve para distinguir la distancia que se abre entre cómo funciona de hecho la Administración Pública y cómo nos gustaría que funcionara según la Constitución y la Carta Iberoamericana.

Desde la mirada de esta película se puede analizar los peligros a los que están sometidas las personas frente a las trabas de la Administración Pública venezolana, en donde cada persona puede verse reflejada con el personaje de Gustavo, joven idealista que trata de resistir a la corrupción y caprichos en que cabalgan los empleados públicos, incluso de la viveza de terceros que buscan aprovecharse de la situación de Gustavo.

En realidad, Gustavo es un venezolano bastante soñador y honesto que puede ser considerado, según nuestro parecer, como el defensor de la dignidad y la igualdad de las personas

21 De Rugeriis, Romina. *Ob. cit.*, p. 20.

pese a las arbitrariedades y el ambiente hostil que se vive en la oficina de cedulación.

Sin duda es una creación artística que critica a la Administración pública del país al dibujarla de un modo burlesco en donde los intereses personales de los agentes públicos se imponen por encima de los requerimientos de Gustavo; *Cédula Ciudadano* pone de manifiesto cómo la oficina administrativa es un aparato burocrático que amenaza al derecho fundamental a una buena Administración que tiene Gustavo, pero que por su propio idealismo y persistencia no sucumbe a esa carrera con obstáculos pues logra sacarse la cédula, a pesar del desafortunado final de la película.

Es una producción venezolana que permite desgranar todos los incumplimientos en que puede incurrir el personal público que está al servicio de la Administración y las vulneraciones flagrantes de los derechos humanos de las personas que realizan diligencias, actuaciones o gestiones. En ese contexto parece oportuno destacar los artículos 36 al 46 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, que proclaman la forma en que debe prestar la Administración Pública **su servicio de atención al público** con miras a brindar orientación y apoyo a las personas en relación con los trámites que realicen ante la instancia administrativa, así como en otros órganos del Poder Público.

Desde la mirada de este cortometraje venezolano, por otra parte, queremos insistir en que la Administración Pública debe operar en el marco de los valores éticos consciente de su carácter instrumental al servicio de la persona y de su propia dignidad, el distanciamiento de estos valores consolida una vida alejada de las virtudes propias de una democracia y fomenta un clima social de engaño y mentira en el que todo se mide en función del dinero y del poder²².

22 Rodríguez-Arana, Jaime. *La dimensión ética*. Dykinson, Madrid, 2001, pp. 387-388.

Queda abierta la invitación para ver esta película venezolana que expone sin duda una lúcida reflexión acerca de los problemas y riesgos de una Administración opaca, irrespetuosa, ineficaz, ineficiente, irracional e injusta que incumple manifiestamente sus obligaciones. Y, lo que es más grave aún, que lesiona el derecho a la buena Administración.

En definitiva, *Cédula ciudadano* es una magnífica película que invitará a estudiantes y profesores a tomar consciencia de lo que supone vivir desde una Administración Pública que está al margen de la Constitución y las leyes. A pesar de esto, la película ofrece un enfoque esperanzador que podemos deducirse de la lealtad y el valor que proyecta Gustavo.